



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 525/2020

S/REF: 001-044830

N/REF: R/0525/2020; 100-004067

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: ADIF Alta Velocidad/Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Información solicitada: Anteproyecto para el soterramiento de las vías del AVE en Almería

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a ADIF ALTA VELOCIDAD/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG) y con fecha 24 de julio de 2020, la siguiente información:

Copia del anteproyecto para la segunda fase del soterramiento de las vías del tren a su paso por Almería estudiado por la comisión técnica de la sociedad Almería Alta Velocidad este mes de julio en una reunión mantenida al efecto.

2. Mediante resolución de fecha 12 de agosto de 2020, ADIF ALTA VELOCIDAD contestó al solicitante lo siguiente:

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

Con fecha 24 de julio de 2020, esta solicitud se recibió en el ADIF Alta Velocidad, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

Una vez analizada la solicitud, presentada, ADIF-AV considera que procede no conceder el acceso a la información por lo que se le comunica que: El anteproyecto es un borrador de trabajo que forma parte de un documento mayor que es el Proyecto Básico, todavía no redactado y por tanto sujeto a posibles cambios sustanciales.

Por el expositivo precedente y en aplicación del artículo 18.1.b) de la LTAIBG en referencia a “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas” y del artículo 18.1.a) de la LTAIBG en referencia a “información que esté en curso de elaboración o de publicación en general”, se inadmite a trámite la solicitud.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 19 de agosto de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

El documento al que solicito el acceso ha sido un documento público estudiado por varias administraciones públicas y entes públicos (ADIF AV, Renfe, Ayuntamiento de Almería o Junta de Andalucía entre otros) en base al cual se van a tomar decisiones estratégicas sobre la infraestructura a la que hace referencia, el soterramiento de las vías ferroviarias en su entrada a la ciudad. De ese proyecto se derivarán una serie de decisiones de flagrante y demostrado interés público debido a su impacto sobre la trama urbana por la que discurre pero también de su importante calado económico.

El documento, finalizado según han trasladado las propias administraciones verbalmente a través de los medios, es el que se debate para elegir entre alternativas de obra que a día de hoy son desconocidas por la opinión pública.

4. Con fecha 24 de agosto de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a ADIF ALTA VELOCIDAD, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente y al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta a la solicitud de alegaciones tuvo entrada del 15 de septiembre de 2020 e indicaba lo siguiente:

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Atendiendo a dicha reclamación, y en función a la petición realizada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana, se manifiesta como alegaciones lo siguiente:

1.- El documento solicitado ha sido elaborado por ADIF-AV, como documento inicial de trabajo para elaboración del Proyecto básico de las obras de integración de las vías del AVE en la ciudad de Almería.

2.- Se trata de un documento inicial -anteproyecto básico- entregado a los diferentes miembros que forma parte de la Comisión Técnica de la sociedad Almería Alta Velocidad, en reunión celebrada del 17 de julio de 2020.

3.- El citado anteproyecto es un documento provisional de trabajo y al que cada uno de los organismos que forma parte de la Comisión Técnica, realizará sus aportaciones, en aras a la elaboración del proyecto final. Es un documento sujeto a continuos cambios, por lo que difundir públicamente el mismo puede dar lugar a la formación por parte pública -en un momento determinado- de opiniones y consideraciones alejadas de las decisiones que finalmente puedan acordarse en el proyecto definitivo.

Esta volatilidad de anteproyecto básico, en su condición de documento interno en que se pueden recoger notas, opiniones, resúmenes, informes internos es la que determina que el mismo no deba ser público, más cuando se quieren proteger los intereses – sociales y económicos- que el solicitante justifica en su reclamación.

4.- Tras la conclusión de las jornadas de trabajo con este anteproyecto y vez consensada la mejor propuesta, se redactará un documento final: el proyecto básico que, una vez aprobado por el Consejo de Administración de la Sociedad Alta Velocidad Almería, recogerá la propuesta definitiva y única de las obras a realizar para la integración del ferrocarril en la ciudad.

Por lo expuesto se puede concluir:

a.- El anteproyecto solicitado es un borrador de trabajo que forma parte de un documento mayor, el proyecto básico, y por tanto sujeto a posibles cambios sustanciales que pueden dar origen a confusiones en la información.

b.- En aplicación del art. 18.1 a) procede no conceder en esta fase de anteproyecto el acceso al mismo, por ser el mismo un documento auxiliar de trabajo.

c.- El proyecto básico, está en fase de elaboración, una vez finalizado será sometido a aprobación, siendo a partir de este momento cuando se podrá dar acceso al mismo. En aplicación del art. 18.1 d, no se puede dar acceso a un documento que está en trámite y que está condicionado por alguna de las siguientes circunstancias:

- *Hasta que el proyecto básico no esté definitivamente aprobado, es susceptible de ser rectificado o incluso anulado.*
- *De producirse alguna de estas circunstancias, es posible que se tuviera que retrotraer toda la documentación generada.*

Por estos motivos no tiene una validez efectiva hasta que se produzca la aprobación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, hay que analizar el contenido de la solicitud de acceso, en la que, como hemos señalado en los antecedentes, se pide una copia del anteproyecto en el que se está trabajando para el desarrollo de la segunda fase del proyecto de soterramiento de las vías del tren a su paso por Almería.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Por su parte, en respuesta a la solicitud de información, la Administración deniega el acceso a la información solicitada con el argumento de que se trata de un documento de apoyo al proyecto de obra definitivo, en cuya redacción aún se está trabajando.

En este sentido, conviene definir primero el documento requerido. El origen de la distinción entre Anteproyecto, Proyecto básico y Proyecto de ejecución se encuentra en el [Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, por el que se Aprueban las Tarifas de Honorarios de los Arquitectos en Trabajos de su Profesión](#)⁶ que dispone lo siguiente:

En toda obra de arquitectura se pueden distinguir, a efectos de su tarificación, las siguientes fases del trabajo de edificación, cada una de las cuales comprende a las anteriores y significa un mayor grado de definición y concreción del trabajo, según sea el momento de su desarrollo:

1.4.1. Estudio previo.—Constituye la fase preliminar en la que se expresan las ideas que desarrollan el encargo de modo elemental y esquemático, mediante croquis o dibujos, a escala o sin ella. Incluye la recogida y sistematización de la información precisa, el planteamiento del programa técnico de necesidades y una estimación orientativa de coste económico, que permitan al cliente adoptar una decisión inicial.

1.4.2. Anteproyecto.—Es la fase del trabajo en la que se exponen los aspectos fundamentales de las características generales de la obra: funcionales, formales, constructivas y económicas, al objeto de proporcionar una primera imagen global de la misma y establecer un avance de presupuesto.

1.4.3. Proyecto básico.—Es la fase del trabajo en la que se definen de modo preciso las características generales de la obra mediante la adopción y justificación de soluciones concretas. Su contenido es suficiente para solicitar, una vez obtenido el preceptivo visado colegial, la licencia municipal u otras autorizaciones administrativas, pero insuficiente para llevar a cabo la construcción.

1.4.4. Proyecto de ejecución.—Es la fase del trabajo que desarrolla el proyecto básico, con la determinación completa de detalles y especificaciones de todos los materiales, elementos, sistemas constructivos y equipos, y puede llevarse a cabo, en su totalidad, antes del comienzo de la obra o, parcialmente, antes y durante la ejecución de la misma. Su contenido reglamentario es suficiente para obtener el visado colegial necesario para iniciar las obras.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-23971>

Lo solicitado es el Anteproyecto, que –aunque pueda estar finalizado- no aporta detalles y especificaciones de todos los materiales, elementos, sistemas constructivos y equipos definitivos y no permite obtener la licencia municipal de obra definitiva. Es una documentación similar al estudio previo pero con un mayor desarrollo en algunos aspectos.

4. Aclarado lo anterior, debemos recordar que el [Criterio Interpretativo CI/006/2015](#)⁷, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades conferidas por el artículo 38.2. a) de la LTAIBG, viene a estipular lo siguiente:

“El CTBG ya ha tramitado diversas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, en las que, distintos organismos inadmitían la solicitud de información en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1. b) -información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo-. Por este motivo, se considera relevante fijar el criterio en virtud del cual los órganos informantes, habrán de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión.

En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.

En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes,

⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

Por su parte, los Tribunales de Justicia se han pronunciado respecto de esta causa de inadmisión en los siguientes términos:

La Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el

establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

Asimismo, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 indica lo siguiente:

“(…) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que “Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “Esa formulación amplia en el

reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

5. Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso y a pesar de que las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, entendemos que el Anteproyecto de obra requerido tiene la condición documentación de carácter auxiliar o de apoyo por ser un documento secundario y poco relevante en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de obra pública y de su decisión final, que pasa por la aprobación -aun no efectuada- del proyecto básico y del posterior y definitivo proyecto de ejecución, en el que se recoge la determinación completa de detalles y especificaciones de todos los materiales, elementos, sistemas constructivos y equipos, y puede llevarse a cabo, en su totalidad, antes del comienzo de la obra. Como afirma ADIF AV, "el anteproyecto es un borrador de trabajo que forma parte de un documento mayor que es el Proyecto Básico, todavía no redactado y por tanto sujeto a posibles cambios sustanciales".

En este sentido, podemos entender que el objeto de la solicitud de información es un documento preparatorio que, atendiendo a la fase en la que actualmente se encuentra el proyecto, no permite el conocimiento del proceso de toma de decisiones ni la rendición de cuentas por la actuación pública, objetivos de la LTAIBG. Una actuación que, por otro lado, quedará definida en el Proyecto Básico que finalmente se elabore y que permitirá conocer y controlar las decisiones que se adopten en relación al proyecto de obra pública por el que se interesa el solicitante.

En definitiva, por lo expuesto, entendemos que no cabe acoger los argumentos en los que se basa la reclamación presentada que, en consecuencia, ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de agosto de 2020, contra la resolución del ADIF ALTA VELOCIDAD/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 12 de agosto de 2020.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁸](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁹](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>